

Hermann Bartmann, Andreas Busch, Jan Schwaab, Nicola Simon-Opitz

Ordnungspolitik und Treibhauseffekt

Kritische Anmerkungen zur Rolle der Bürgerpräferenzen

In der Aprilausgabe des WIRTSCHAFTSDIENST veröffentlichten wir einen Aufsatz von Michael Ahlheim und Ulrike Lehr über „Ordnungspolitik und Treibhauseffekt – Wo bleiben die Bürgerpräferenzen?“¹. Hierzu eine Replik von Hermann Bartmann, Andreas Busch, Jan Schwaab und Nicola Simon-Opitz. Anschließend eine Erwiderung von Michael Ahlheim und Ulrike Lehr.

Der im Aprilheft dieser Zeitschrift abgedruckte Artikel von Michael Ahlheim und Ulrike Lehr „Ordnungspolitik und Treibhauseffekt – Wo bleiben die Bürgerpräferenzen?“ fügt sich nahtlos in die derzeit zu beobachtende Tendenz zur Verlagerung von ordnungspolitischen Steuerungsaufgaben von der staatlichen auf die private Ebene ein². Im Rahmen der lokalen Agenda-21-Prozesse, der internationalen Übertragung von umweltfreundlichen Technologien innerhalb von Konzernverbänden auch in Länder ohne nennenswerte Umweltpolitik und der zunehmenden Zusammenarbeit von ökologischen Nichtregierungsorganisationen und Unternehmen scheint ein gesellschaftliches Interesse an einer nachhaltigen Entwicklung zum Ausdruck zu kommen. Warum also sollte man der mündigen Bürgergesellschaft nicht die unmittelbare Verantwortung dafür übertragen?

Ahlheim und Lehr greifen hierzu einen Vorschlag von Ahlheim und Schneider zu einem „bürgerbasierten“ Zertifikatsmodell auf (ASL-Ansatz)³. Ziel des Ansatzes ist es, im Rahmen der Sozialen Marktwirtschaft eine Zertifikatslösung für CO₂-Emissionen einzurichten, vermittels derer die individuellen Präferenzen den Grad der Umweltbelastung bestimmen und durchsetzen können. Staatlichen Regulierungsbehörden fällt dabei nur noch die Aufgabe zu, die maximale Emissionsmenge und die Ausgabemodalitäten der Zertifikate zu definieren sowie die Einhaltung der Emissionshöchstgrenzen zu überwachen. Im Gegensatz zu anderen Zertifikatslösungen sprechen sich die Auto-

ren für eine gänzliche Zuteilung der Zertifikate auf die privaten Haushalte und nicht auf die Produzenten aus. Durch eine solche bürgerbasierte Lösung soll das ordnungsökonomische Postulat der Konsumentensouveränität auch im (globalen) Umweltschutz verwirklicht werden. Grundsätzlich erlauben Zertifikate die gleichzeitige Realisierung der theoretischen Vorteile von Ordnungsrecht (ökologische Effektivität) und von Steuerlösungen (ökonomische Effizienz). Der ASL-Vorschlag ist daher aus umweltökonomischer Sicht im Prinzip zu begrüßen.

Zu prüfende Bedingungen

Die praktische Tragfähigkeit eines bürgerbasierten Zertifikatsansatzes für die CO₂-Problematik hängt jedoch von einer Reihe von Bedingungen ab, die zu prüfen sind, bevor eine solche Lösung empfohlen werden kann. Bevor auf die hierbei zu diskutierenden kritischen Aspekte eingegangen wird, müssen drei Grundverständigungen vorausgeschickt werden:

□ Die Annahme der Präferenzensouveränität ist grundlegend für die marktwirtschaftliche Ordnung und für die Durchsetzung einer nachhaltigen Entwicklung. Eine Politik gegen die Präferenzen der Bürger ist mittel- bis langfristig nicht erwünscht und im übrigen auch nicht durchsetzbar. Eine Politik der Nachhaltigkeit erfordert mithin eine demokratisch legitimierte Basis. Repräsentative Demokratien ermöglichen dabei die Sichtbarmachung von Verantwortung und Zurechenbarkeit von Entscheidungen.

Prof. Dr. Hermann Bartmann, 61, ist Inhaber des Lehrstuhls für Volkswirtschaftslehre, insbesondere Umweltökonomie und ökologische Ökonomie, an der Johannes-Gutenberg-Universität Mainz; Andreas Busch, 33, Dipl.-Volkswirt, Jan Schwaab, 29, Dipl.-Volkswirt und Nicola Simon-Opitz, 32, Dipl.-Volkswirtin, sind wissenschaftlichen Mitarbeiter am selben Lehrstuhl.

¹ M. Ahlheim, U. Lehr: Ordnungspolitik und Treibhauseffekt – Wo bleiben die Bürgerpräferenzen?, in: WIRTSCHAFTSDIENST, 80. Jg. (2000), H. 4, S. 249-256.

² Vgl. für theoretische Diskussionen L. Gerken (Hrsg.): Ordnungspolitische Grundfragen einer Politik der Nachhaltigkeit, Tübingen 1996; L. Gerken, A. Renner: Nachhaltigkeit durch Wettbewerb, Tübingen 1996.

³ Siehe ausführlich M. Ahlheim, U. Lehr, a.a.O.; sowie M. Ahlheim, F. Schneider: Do household preferences matter? – A contribution to the emission trading debate, Diskussionschrift 2/99, BTU Cottbus.

□ Das Bekenntnis zur Marktwirtschaft beinhaltet keine marktradikale Laissez-faire-Wirtschaft, sondern eine eher ordoliberal geprägte Marktwirtschaft mit einem mehr oder minder großen Marktbereich, in dem bei Bedarf (Marktversagen) interveniert und reguliert wird. Er ist zudem in einen institutionellen Rahmen eingebettet, der nach Prinzipien wie Freiheit, Demokratie, Gerechtigkeit und Nachhaltigkeit gestaltet wird, die weitgehend nicht dem ökonomischen Kalkül unterliegen. Er ist außerdem eingebettet in ein System ethischer Regeln (*minima moralia*).

□ Das Nachhaltigkeitskonzept beinhaltet eine ökologische und ökonomisch-soziale Dimensionen, die prinzipiell gleichberechtigt nebeneinander stehen. Allerdings kann es sein, dass in bestimmten Situationen und/oder Bereichen auf Grund gesellschaftlicher Übereinkunft ökologische Belange Priorität genießen, wenn Gefahrenabwehr und/oder Prävention angesagt sind⁴. Das ist nach wissenschaftlicher Übereinkunft bei der Klimaproblematik bzw. den Treibhausgasen der Fall.

Bürgerzertifikate und Demokratie

Ahlheim und Lehr kritisieren die mangelhafte Beteiligung der Bürger an der klimapolitischen Zielfestlegung und mahnen eine stärkere Orientierung an der Konsumentensouveränität an. Mit Hilfe von Bürgerzertifikaten könne dieser Mangel geheilt werden. Die Haushalte würden dann entsprechend ihrer Präferenzen eine klimapolitische Entscheidung treffen. Das Konzept versucht, im Wege einer Laissez-faire-Lösung die Präferenzen der Bürger im Sinne der Neuen Institutionenökonomik⁵ einzufangen. Diese ist prinzipiell gerechtfertigt, wenn dadurch die gesellschaftliche Effizienz erhöht wird⁶. Sie ist aber in Frage zu stellen, wenn die Klimazielbestimmung durch die Bürgerpräferenzen demokratietheoretisch, ökonomisch und ökologisch problematisch ist und/oder kein entsprechender Entscheidungsspielraum für die Bürger geschaffen werden kann.

Das erste Argument ist grundsätzlicher Natur und wird unten intensiver diskutiert. Aus demokratietheoretischer Sicht ist ein System der bürgerbasierten Zertifikate wie andere direkt-demokratische Verfahren zu bewerten. Diese gehen von der prinzipiellen Identität von Regierenden und Regierten aus. Im Falle der

⁴ Vgl. sinngemäß die Nachhaltigkeitsstrategie des Wissenschaftlichen Beirats der Bundesregierung Globale Umweltveränderungen (Hrsg.): Welt im Wandel. Sondergutachten „Umwelt und Ethik“, Marburg 1999.

⁵ Vgl. z.B. R. Richter, E. G. Furubotn: Neue Institutionenökonomik, 2. Auflage, Tübingen 1996.

Klimapolitik ist das – und das gilt für alle Demokratiekonzepte – allerdings nicht gegeben, da negative Klimafolgen der CO₂-Emissionen der Industrieländer der Nordhemisphäre (i) vor allem zukünftige Generationen und (ii) die Länder des Südens betreffen. Ihre Repräsentation muss daher entweder den Präferenzen der Bürger in den Verursacherländern inhärent oder bereits im Vorfeld der Zertifikatsausgabe bei der staatlichen Festsetzung der Emissionsobergrenzen gewahrt sein. Beides ist problematisch, wenn die Präferenzensouveränität selbst Probleme aufwirft und deshalb die staatliche Legitimation nicht direkt-demokratisch erfolgen kann.

Entscheidungsrationalität und Entscheidungsspielraum

Direkte Demokratien erfordern, dass die Bürger ihre egoistischen Interessen bzw. Gruppen von Bürgern ihre Partikularinteressen zu Gunsten des Gemeinwohls überwinden. Der Homo oeconomicus muss zum Homo politicus werden. Eine direkte Präferenzorientierung durch Bürgerzertifikate ist mithin nur dann legitim, wenn davon ausgegangen werden kann, dass sie eine umfassende Bewältigung der Nachhaltigkeitsaufgabe leisten kann. Nur wenn die individuelle Handlungs- und Entscheidungsrationalität vorausgesetzt werden kann, stellen Bürgerzertifikate ein Mittel dar, Defizite des repräsentativen demokratischen Systems⁷ zum Anlass zu nehmen, um stärker plebiszitäre Entscheidungsverfahren einzusetzen.

Die andere Frage betrifft den faktischen Entscheidungsspielraum der Bürger im ASL-Konzept. Die Einrichtung eines Zertifikatemarktes setzt die Ausgabe einer bestimmten Zahl von Zertifikaten voraus. Dies ist im ASL-Modell nach wie vor Aufgabe des Staates. Werden mehr Zertifikate ausgegeben, als die Bürger wünschen, können sie durch Hortung eine Verschärfung des Klimaziels vornehmen. Werden aber gemessen an der gesellschaftlichen Präferenz zu wenige Zertifikate ausgegeben, stellt die politische Entscheidung bereits die bindende klimapolitische Restriktion dar. Eine Lockerung der Klimapolitik ist ausgeschlossen. Das ASL-Konzept billigt den Bürgern mithin nur die „halbe“ Entscheidungsfreiheit zu. Um diese Inkon-

⁶ Siehe für kritische Beiträge z.B. Enquete-Kommission „Schutz des Menschen und der Umwelt“: Konzept Nachhaltigkeit, Bundestagsdrucksache 13/11200, Bonn 1998, S. 41-46; M. Held, H. G. Nutzinger: Institutionen prägen Menschen – Menschen prägen Institutionen, in: M. Held, H. G. Nutzinger (Hrsg.): Institutionen prägen Menschen, Frankfurt/Main 1999, S. 7-29.

⁷ Unter Umständen ergibt sich dann ein Argument, trotz Marktversagens eine Marktlösung durchzuführen, wenn Ineffizienzen des politischen Wettbewerbs, Parteienversagen, Politikversagen und anderes vorliegen. In diesem Fall wäre aber der Nachweis zu erbringen, dass die Ineffizienzen des demokratischen Systems stärker wiegen als die Ineffizienzen auf Grund von Marktversagen.

sistenz zu beheben, müsste die Gesamtzahl der ausgegebenen Zertifikate genügend groß gewählt werden, so dass von der politischen Bemessung der Zertifikatgrundgesamtheit keine Restriktion ausgeht. Faktisch entspricht dies einer Kombination von Zuteilung von Verfügungsrechten und Laisser-faire am Zertifikatemarkt.

Fraglich ist aber, ob eine unumschränkte Präferenzbasierung ökonomisch und ökologisch tragfähig ist. Eine Begründung für eine – auch im ASL-Konzept anzutreffende – „Notbremse“ ist sicherlich, dass trotz der Forderung nach Präferenzensouveränität internationale Klimaschutzverträge nicht in Frage gestellt werden dürfen. Hier hat sich die Bundesregierung bereits zu umfangreichen CO₂-Reduzierungen verpflichtet, die als Restriktion für die Bürgerpräferenzen anzusehen sind. Eine weitere Begründung ergibt sich aus den Grenzen der Präferenzensouveränität.

Grenzen der Präferenzensouveränität

Das ordoliberalen Prinzip der Konsumentensouveränität soll keineswegs abgeschafft werden, wenn über die Grenzen der Präferenzensouveränität nachgedacht und gestritten wird. Insoweit sind auch alle Versuche verstärkter Bürgerbeteiligung grundsätzlich zu begrüßen, wenn sie (i) ökonomisch-technisch realisierbar und (ii) gesellschaftlich akzeptabel sind. Auf die ökonomisch-technische Realisierbarkeit wird später eingegangen. Hier geht es zunächst um die (möglichen) inzwischen zum Teil unbestrittenen und zum anderen Teil kontrovers diskutierten Grenzen der Präferenzensouveränität, die gleichzeitig Grenzen der Monetarisierung und damit auch Internalisierung unabhängig von der umweltpolitischen Instrumentenauswahl darstellen. Auf alle in der Literatur diskutierten Aspekte einzugehen, würde den Umfang dieses Beitrags sprengen. Daher seien die Grenzen angeführt, die uns für die Klimaproblematik bedeutsam erscheinen:

Die Art der Präferenzenbildung und der Verhaltensweisen der Individuen ist noch nicht endgültig erforscht und empirisch geklärt, so dass umstandslos unterstelltes Rationalverhalten im ökonomischen Sinne unter Umständen nicht gegeben ist.

Wegen der Kurzfristspektive vieler Individuen (Myopie) kommt es zu einer systematischen Unterschätzung von Zukunftsgütern (Erhalt des Naturkapitals, Zukunftsfähigkeit). Inwieweit die Kurzsichtigkeit im menschlichen Verhalten angelegt, auf Informationsproblemen und Gedankenlosigkeit beruht oder auf Verdrängungseffekte zurückzuführen ist, kann hier nicht weiter verfolgt werden.

Der bedenkenlose Verlass auf die individuellen Präferenzen vernachlässigt die Probleme unvollständiger Informationen gerade im Umweltbereich fahrlässig. Neben die traditionellen Identifikations-, Zurechnungs- und Berechenbarkeitsprobleme treten Wissenslücken und Komplexitätsprobleme, insbesondere dann, wenn man sinnvollerweise ökonomische und ökologische Systeme und deren Verhalten gemeinsam betrachtet. Die Dynamik ökonomisch-ökologischer Systeme weist in bestimmten Fällen Nichtlinearitäten auf. Verlässliche Zukunftsabschätzungen sind nicht machbar. Hinzu kommen unbekannte und vielfältige zeitliche Verzögerungen, Synergismen, Akkumulations- und Langfristprobleme. Nimmt man die bekannten Grenzen der Informationsverarbeitungskapazität hinzu, scheint es unseres Erachtens erlaubt, in diesen Fällen über die Angemessenheit der unkorrigierten Annahme der Präferenzensouveränität nachzudenken. Dies wird sogar unumgänglich, wenn mit der irreversiblen Vernichtung essentieller Naturkapitalbestandteile gerechnet und/oder die Möglichkeit globaler Vernichtungsrisiken ins Auge gefasst werden muss. Individuelles Risikokalkül ist in diesen Fällen ungeeignet, die gesellschaftliche Zukunft zu sichern. Gefragt sind gesellschaftliche (kollektive und demokratische) Verfahren zur Bereitstellung von Sicherheit und Zukunftsfähigkeit.

Präferenzen können manipuliert werden oder wegen wirtschaftlicher, persönlicher oder politischer Abhängigkeiten nicht „geäußert“ werden. Beide Möglichkeiten sind dann gravierend, wenn die unten noch diskutierte Gleichgewichtsumgebung nicht realisiert ist. Die unkorrigierte Präferenzensouveränität versagt partiell, wenn davon ausgegangen werden muss, dass nicht alle Präferenzen geäußert werden können. Dies gilt für die CO₂-Problematik insbesondere für zukünftige Generationen und teilweise auch für die heute Betroffenen in den Ländern des Südens. Die treuhänderische Interessenvertretung durch die heutige Generation ist auch in Anbetracht der bisher diskutierten Probleme zumindest fragwürdig, insbesondere dann, wenn Heutige auf ihre relativ schlechte Verteilungsposition verweisen können. Auch die Frage der Diskontierung zukünftiger Nutzen und Schäden spielt dabei eine Rolle⁸.

⁸ Vgl. zur Diskontierungsdiskussion ausführlich U. Hampicke: Neoklassik und Zeitpräferenz: Der Diskontierungsnebel, in: F. Beckenbach (Hrsg.): Die ökologische Herausforderung für die ökonomische Theorie, Marburg 1991, S. 127-149, und dort auch den Beitrag von W. Ströbele: Abdiskontierung als kontextabhängiges Problem, S. 151-155.

⁹ Vgl. dazu ausführlich H. Bartmann: Umweltökonomie – ökologische Ökonomie, Stuttgart 1996, S. 47-49 sowie die dort angegebene Literatur.

□ Im Zusammenhang mit den bisher diskutierten Aspekten wird auch die Diskussion der Meritorik berührt⁹, die sich bereits seit längerer Zeit mit der Begründbarkeit einer Korrektur privater Präferenzen befasst. Dabei werden im Wesentlichen das Vorliegen positiver externer Effekte, Informationsprobleme, Myopie und unlösbare Verteilungsprobleme genannt. Gegen eine bloße öffentliche Informationsstrategie bei Vorliegen der meritorischen Komponente werden außer den bereits genannten Gründen drei weitere ins Feld geführt: (i) Die Informationsstrategie könnte kosten- und zeitintensiv sein; (ii) der Nutzen bestimmter Güter wird endgültig erst beim Konsum erkannt; (iii) in Gefangenendilemmasituationen verweisen informierte Bürger auf die Gedankenlosigkeit ihrer Mitbürger und ändern trotz besserer Information ihr Verhalten nicht (Free-rider).

□ Unabhängig von den bisher diskutierten prinzipiellen Grenzen der Annahme der Präferenzensouveränität muss auch noch angenommen werden, dass die Präferenzen sich am Markt und im politischen Wettbewerb adäquat durchsetzen können. Zieht man mögliche Fälle von gravierendem Marktversagen und Marktunvollkommenheiten in Betracht, sind die Durchsetzungschancen eher weniger gut. Zu denken ist an

- Wettbewerbsbeschränkungen auf den Märkten, im politischen System und beim Ordnungswettbewerb,
- Instabilitäten konjunktureller und langfristiger Art,
- nationale und internationale Verteilungsverzerrungen.

Die Relevanz der genannten Störungen für die Annahme der Präferenzensouveränität ist abhängig von der Einschätzung des Selbststeuerungspotenzials der Marktwirtschaft, wobei eine eher kritische Sicht in keinem Fall bedeutet, dass die wettbewerbliche Steuerung als Anreizmechanismus abgeschafft werden soll. Eher das Gegenteil ist der Fall: Funktionsfähiger Wettbewerb (im ordoliberalen Sinn) muss wieder installiert werden, damit die Präferenzen der souveränen Bürger eine faire Chance bekommen.

In Abschätzung der genannten Argumente wird von ökologischen Ökonomen die streng individualistische Position abgelehnt und eine systematische Berücksichtigung meritorischer Güter verlangt, auch wenn gelegentlich eine „Meritorisierung“ eigentlich privater Güter vorliegen könnte. Entscheidungen für zukunftsfähige Entwicklungen sind oft unter vielfältigen Unsicherheiten hinsichtlich der Auswirkungen heutiger Handlungen für die Zukunft zu treffen. Unter Umständen

den besteht eine Kombination aus Unsicherheit und dringendem Handlungsbedarf, insbesondere wenn viel auf dem Spiel steht. Reine Marktlösungen sind dann nicht adäquat und eventuell risikoreich.

Zertifikatsspezifische Defizite

Auf der einen Seite setzt das Funktionieren des Zertifikatsmodells die Existenz von wettbewerblichen Strukturen voraus¹⁰. Nur wenn Wettbewerb unter den zum Zertifikatsbesitz Verpflichteten besteht, kann das Ziel der kosteneffizienten Emissionsreduktion verwirklicht werden. Zur praktischen Ausgestaltung des vorgeschlagenen Modells verweisen Ahlheim und Lehr auf einen Vorschlag von Michaelis und Heister¹¹. Zur Reduzierung des Kontrollaufwands wird die erste Handelsstufe CO₂-emittierender Brennstoffe (Brennstoffhändler, Importeure) zum Zertifikatsbesitz verpflichtet. Dieses Vorgehen ist aber mit erheblichen Problemen verbunden. Da nur relativ wenige Unternehmen (in der ehemaligen Bundesrepublik ca. 100)¹² in den Zertifikatehandel einbezogen werden und diese Unternehmen relativ homogen sind, nimmt die Gefahr von Wettbewerbsproblemen deutlich zu.

Andererseits ergibt sich ein Problem daraus, dass der Zertifikatsbesitz selbst wettbewerbsbeschränkend wirken kann. Der Besitz von Zertifikaten stellt für die betroffenen Unternehmen nämlich eine Existenzvoraussetzung dar. Insofern bestehen für die einzelnen Unternehmen Anreize, Zertifikate auch zur Verdrängung von Konkurrenten einzusetzen. Die Finanzkraft der Unternehmen wird damit eine maßgebliche Einflussgröße darstellen, und es besteht die Gefahr von zunehmenden Wettbewerbsbeschränkungen durch Verdrängungswettbewerb bzw. wenn durch Horten von Zertifikaten Marktzutrittschranken aufgebaut werden. Darüber hinaus ist zu vermuten, dass auf oligopolistischen Märkten der Anreiz für Unternehmen sich von den Zertifikaten zu trennen, insgesamt gering sein wird. Der Verkauf von Zertifikaten impliziert die Entscheidung, die Unternehmenstätigkeit einzuschränken bzw. das Unternehmen zu verkleinern. Soll nicht die Aussicht auf eine künftige Wachstumsstrategie preisgegeben werden, wird die Bereitschaft zum Zertifikatshandel gering ausfallen¹³.

⁹ Vgl. grundlegend zum Einsatz von Zertifikaten im Klimaschutz z.B. D. Cansier: Umweltökonomie, 2. Auflage, Stuttgart 1996, S. 187 ff.; H. Bartmann, a. a. O., S. 153 ff.

¹⁰ Vgl. P. Michaelis, J. Heister: Handelbare Emissionsrechte für Kohlendioxid, in: Zeitschrift für angewandte Umweltforschung, H. 4, 1991, S. 68-80.

¹¹ Ebenda, S. 74.

¹² Vgl. D. Cansier, a.a.O., S. 203 f.

Problematisch sind auch unvermeidbare Verteilungswirkungen. Die Belastungen der Unternehmen, die sich aus dem von ASL-Vergabeverfahren ergeben, unterscheiden sich kaum von denen, die bei einer Versteigerung der Zertifikate entstehen. In beiden Fällen werden zunächst die Verfügungsrechte zur CO₂-Emission den Produzenten entzogen. Zu Recht weisen Ahlheim und Lehr darauf hin, dass Versteigerungsverfahren bisher im Rahmen von an anderen Stellen verwirklichten Zertifikatslösungen wegen der damit verbundenen Widerstände durch die Interessenvertretungen der Industrie nicht durchgesetzt werden konnten. Für das ASL-Verfahren muss mit ähnlichen Widerständen gerechnet werden, da sich hier eine vergleichbare, plötzliche finanzielle Belastung der Unternehmen einstellen würde. Ferner ist zu berücksichtigen, dass ein solches Vorgehen quasi einer Teilenteignung der Unternehmen entspricht, die unter juristischen Gesichtspunkten nur sehr schwer umzusetzen sein dürfte.


Spezielle Probleme des ASL-Modells

Abgesehen von diesen eher allgemeinen Schwierigkeiten von Zertifikatsmodellen soll nun auf ein spezielles Problem des ASL-Modells eingegangen werden. Es wurde schon darauf hingewiesen, dass dieses Modell die Präferenzen der Betroffenen nicht hinreichend zu berücksichtigen vermag (zukünftige Generationen, die Bewohner der vom Treibhauseffekt hauptsächlich und am schwersten betroffenen Regionen). Aber selbst die Präferenzen der im Wirkungsbereich des Modells befindlichen Konsumenten können nur vergleichsweise schlecht erfasst werden (beispielsweise im Vergleich zur Methode der direkten Befragungen zur Präferenzermittlung).

Ahlheim und Lehr weisen selber auf das Free-rider-Problem hin, das daraus resultiert, dass für den Einzelnen die Möglichkeiten zur spürbaren Beeinflussung des Emissionsniveaus gering, die Anreize zum Verkauf der Zertifikate dagegen sehr hoch sind. Dass es dennoch Konsumenten gibt, die Ihre Zertifikate gemäß ihrer Präferenzen nicht verkaufen würden, begründen die Autoren mit dem Vorliegen altruistischer Präferenzen bzw. dem Phänomen des „unreinen Altruisten“. Letzterer erfahre eine Befriedigung seiner Bedürfnisse auch dadurch, dass er das Gefühl erlebe, eine gute Tat getan zu haben¹⁴. An dieser Stelle soll nicht beurteilt werden, in welchem Umfang diese Einschätzung gerechtfertigt ist. Angesichts des begrenzten zur Verfügung stehenden Rahmens kann die Frage, welcher Anteil der Konsumenten Free-rider-Anreize widerstehen würden, nicht abschließend beantwortet werden; zwei Anmerkungen seien aber gemacht:

□ Der Einsatz eines (umwelt-)politisches Instruments sollte erst dann gefordert werden, wenn abgeschätzt werden kann, dass es im gewünschten Sinne funktioniert. Für das konkrete Modell heißt das, dass nachzuweisen wäre, dass die Freifahreranreize vernachlässigbar sind. Dieser Nachweis ist bisher nicht erfolgt. Der Verweis auf stellenweise beobachtbares altruistisches Verhalten kann so nicht überzeugen. Wenn man die weiter oben erörterten Grenzen der Präferenzensouveränität berücksichtigt und ernst nimmt (z.B. die vielfältigen Unsicherheiten bei der Diagnose und Zurechnung der Schäden, die Tendenz zu myopischem Verhalten und das Vorliegen von sozialen

¹⁴ M. Ahlheim, U. Lehr, aa.O., S. 254.

Erik Gawel/Gertrude Lübke-Wolff (Hrsg.)
Effizientes Umweltordnungsrecht
Kriterien und Grenzen
Das Ordnungsrecht im Umweltschutz steht gemeinhin im Verdacht ökonomischer Ineffizienz. Gleichwohl bleibt es für die Umweltpolitik unentbehrlich. Anstelle der üblichen Suche nach möglicherweise effizienteren Alternativen lotet dieser Band die Möglichkeiten und Grenzen aus, das Umweltordnungsrecht selbst kostensensibel auszugestalten.
2000, 275 S., brosch., 98,- DM, 715,- öS, 89,- sFr, ISBN 3-7890-6857-8 (Recht, Ökonomie und Umwelt, Bd. 10)
 NOMOS Verlagsgesellschaft · 76520 Baden-Baden

Dilemmata), drängt sich vielmehr die Einschätzung auf, dass die Anreize zum Freifahrerverhalten gerade beim CO₂-Problem relativ groß sein dürften.

□ Zum anderen muss die Einschätzung von Ahlheim und Lehr, dass „...die durch das Horten von Zertifikaten offenbarte Präferenz für Umweltqualität ... sicherlich ehrlicher und ernster zu nehmen [ist] als alles, was im Hinblick auf eine bürgernähere staatliche Zielfixierung beispielsweise durch ... Befragungen als gesellschaftliche Umweltpräferenz ermittelt werden könnte ...“¹⁵, als wenig differenziert beurteilt werden. Gerade bei Befragungen sind die Verzerrungen auf Grund von Free-riding durch geeignete Methoden relativ gut auszuschließen bzw. deutlich zu verringern. Zur verzerrungsfreien Ermittlung von Präferenzen für öffentliche Güter existiert inzwischen ein umfangreiches Instrumentarium¹⁶. Sollen also die Präferenzen der heute lebenden Generation als eine Einflussgröße unter vielen anderen in der Klimapolitik berücksichtigt werden, ist es aus dieser Perspektive sinnvoller, sie durch geeignete Befragungen (annäherungsweise) zu ermitteln, anstatt die Verzerrungen präzise aber direkt über den einzelwirtschaftlichen Zertifikatshandel klimawirksam werden zu lassen.

Gesellschaftliche Zielbestimmung

Aus der bisherigen Analyse wird deutlich, dass es überzeugende Gründe gibt, der Einschätzung zu widersprechen, dass Umweltpolitik mittels des Instrumentariums eines modifizierten Zertifikatsmodells ein ökologisch verträgliches Maß an CO₂-Emissionen gewährleisten kann. Zunächst soll nochmals betont werden, dass unsere Kritik falsch verstanden wäre, wenn man aus ihr den Schluss zöge, die Präferenzensouveränität sollte in ökologischen Problembereichen ausgehöhlt werden. Die fundamentalen Prinzipien des Wettbewerbs und der Präferenzensouveränität sollen aber nicht ersetzt, sondern lediglich ergänzt werden. Auch ein Zertifikatsmodell wird dabei nicht ausgeschlossen.

Für die Einbeziehung gesellschaftlicher Werte und Präferenzen in rationale Entscheidungsprozesse bietet sich unseres Erachtens ein schrittweiser Abwägungsprozess mittels diskursiver Verfahren an, bei dem empirisch vorhandene Wertorientierungen eingebracht werden. Hierbei handelt es sich gleichzeitig um

eine Ergänzung der parlamentarischen Demokratie, bei der lediglich ein Konsens über die Struktur des Verfahrens festgelegt wird (Mehrheitswahlrecht), an den Entscheidungen selber aber nur die beteiligt werden, die im Rahmen des Verfahrens dazu legitimiert sind. Diskursive Verfahren werden auch im neuesten Sondergutachten des Wissenschaftlichen Beirats der Bundesregierung Globale Umweltveränderungen (WBGU) als erfolgversprechende Ergänzung der traditionellen Umweltpolitik diskutiert¹⁷.

Im Rahmen diskursiver Verfahren gilt es, die klimapolitische Zielsetzung festzulegen. Hier ist zunächst zu klären, welchen Stellenwert man der CO₂-Problematik beimisst. Je nach Einschätzung der Dringlichkeit der Problemlage empfiehlt der WBGU drei alternative Strategien¹⁸: Die erste Strategie ist die der optimalen Nutzung der Naturressourcen unter Berücksichtigung von Schutzinteressen. Die zweite Strategie besteht in der Schaffung eines ausgewogenen Verhältnisses zwischen (ökologischen) Schutz- und (ökonomischen) Nutzungsinteressen. Diese Strategie erscheint sinnvoll, um eventuell auftretende Zielkonflikte zu überwinden. Die dritte Strategie ist die des vollständigen Schutzes unter starker Einschränkung der anthropogenen Nutzung. Diese Strategie ist dann zu verfolgen, wenn Werte nicht missachtet werden dürfen oder der Schutz eindeutig Vorrang vor der Nutzung natürlicher Ressourcen hat.

Mit Hilfe von diskursiven Verfahren, an denen alle gesellschaftlich relevanten Gruppen beteiligt werden müssen, erscheint es möglich, entsprechende Orientierungen abzuleiten und gesellschaftlich verbindliche Kriterien für die Bewertung von anthropogenen Eingriffen aufzustellen. Im kommunikativen Diskurs bildet sich eine von allen Beteiligten nachvollziehbare Bewertungslogik heraus, die als Rechtfertigung für kollektiv verbindliche Aussagen dient. Um allgemeine Verbindlichkeiten trotz der Pluralität von Moralsystemen und Präferenzen festlegen zu können, müssen Regeln der Beweis- und Verhandlungsführung eingehalten werden. Diese Regeln sollen sicherstellen, dass Entscheidungen fair (d.h. jeder Teilnehmer erhält die gleiche Chance, seine eigenen Argumente und Begründungen vorzustellen) und kompetent getroffen

¹⁵ Ebenda, S. 254.

¹⁶ Zur Ermittlung der individuellen Präferenzen für öffentliche Güter durch direkte Befragungen vgl. z.B. I. Bateman, K. Willis: Valuing Environmental Preferences: Theory and Practice of the Contingent Valuation Method, Oxford 1995; sowie grundlegend R. Mitchell, R. Carson: Using Surveys to value Public Goods: The Contingent Valuation Method, Washington 1989.

¹⁷ Vgl. ausführlich Wissenschaftlicher Beirat der Bundesregierung Globale Umweltveränderungen, a.a.O.

¹⁸ Vgl. ebenda, S. 131 ff.

¹⁹ Vgl. ausführlich D. Becker-Soest: Institutionelle Vielfalt zur Begrenzung von Unsicherheit, Marburg 1998, S. 371-425; V. Radtke: Nachhaltige Entwicklung, Heidelberg 1999, S. 288 ff.; H. Bartmann, K.-D. John (Hrsg.): Kooperative Umweltpolitik, Aachen 1999.

werden. Dazu müssen zum einen normative Kriterien und Wertdimensionen gemeinsam festgelegt werden, die zur Beurteilung der Handlungsoptionen herangezogen werden sollen. Zum anderen ist es notwendig, den Wissensstand über die möglichen Handlungsfolgen unterschiedlicher Optionen zu erfassen¹⁹.

Sowohl die aufgeklärte neoklassische Umweltökonomie als auch die ökologische Ökonomie arbeitet zur Festlegung von Essentials, Reduktionszielen mit Präventionsabsicht und Leitplanken mit diskursiven Verfahren, bei denen die Präferenzen der Bürger neben anderen Informationen eine zentrale Rolle spielen. Wegen der oben beschriebenen Unsicherheiten und Komplexitäten ist eine direkte Zielfestlegung über

ein Marktmodell wohl nicht möglich, so dass die bei „normalen“ Umweltproblemen geltende Überlegenheit ökonomischer Bewertungsverfahren und Lenkungsinstrumente verloren geht. Unter Umständen gilt dann „Denken statt Rechnen“. Zur Erreichung der gesetzten Ziele bietet sich eine Kombination aus inzwischen gut erforschten umweltpolitischen Instrumenten an, die bei klaren Zielvorgaben schnell erarbeitet werden kann. Die Suche nach neuen „Verzierungen“ bei der Instrumentendiskussion verstellt unseres Erachtens den Blick auf die eigentlichen Probleme der nationalen und insbesondere internationalen Zielfestlegung sowie die Verteilung der Verpflichtungen auf die Verursacher bzw. Länder.

Michael Ahlheim, Ulrike Lehr

Ordnungspolitik und Treibhauseffekt – eine Erwiderung

Unter dem Titel „Ordnungspolitik und Treibhauseffekt – Kritische Anmerkungen zur Rolle der Bürgerpräferenzen“ nehmen Hermann Bartmann und seine Mitarbeiter Andreas Busch, Jan Schwaab und Nicola Simon-Opitz in diesem Heft kritisch Stellung zu unserem in der Aprilausgabe dieser Zeitschrift erschienenen Artikel „Ordnungspolitik und Treibhauseffekt – Wo bleiben die Bürgerpräferenzen?“¹. Der größte Teil dieses Kommentars bezieht sich auf die generellen Probleme der privaten Bereitstellung von Kollektivgütern und des Einsatzes von Verschmutzungszertifikaten als Instrumente der Umweltpolitik. Diese Ausführungen, die auch durch die einschlägige Lehrbuchliteratur weitgehend abgedeckt sind, machen das Ausmaß der bestehenden umwelt- und insbesondere klimapolitischen Herausforderungen noch einmal sehr deutlich.

Weniger glücklich sind wir mit den Kommentaren, die sich unmittelbar auf die von uns vorgeschlagene Modifikation des traditionellen Zertifikatmodells beziehen, da sich hier offensichtlich einige Mißverständnisse eingeschlichen haben, die wir gerne richtigstellen möchten. Daher werden wir im nächsten Abschnitt

zum besseren Verständnis noch einmal die wesentlichen Elemente unseres Vorschlags unter Bezugnahme auf das ihm zugrundeliegende formale Modell erläutern und danach auf einige der Einwände von Bartmann et al. im einzelnen eingehen.

Bürgerpräferenzen und Klimapolitik

Ausgangspunkt unserer Überlegungen war das traditionelle ordnungspolitische Prinzip der Konsumentensouveränität, nach dem „...the ultimate power to determine the use of resources which are ‘scarce’ ... shall be vested in the people“². Zur Realisierung dieses Prinzips bei der Nutzung der knappen Ressource „Umwelt“ als Aufnahmemedium für CO₂-Emissionen haben wir ein System von Emissionszertifikaten vorgeschlagen, bei dem zunächst der Staat ein gesamtwirtschaftliches Emissionsziel (z.B. 700 Mill. Tonnen CO₂ pro Jahr) festlegt und eine entsprechende Anzahl von datierten Emissionszertifikaten druckt. Diese Zertifikate werden dann – anders als bei den traditionellen Versteigerungs- oder Grandfatheringverfahren – zunächst unentgeltlich an die privaten Haushalte verteilt, wobei die Festlegung eines geeigneten Verteilungsmodus sicherlich eines der schwierigsten Probleme dieses Vorschlags darstellt.

Prof. Dr. Michael Ahlheim, 48, ist Inhaber des Lehrstuhls für Volkswirtschaftslehre, insbes. Umweltökonomie, an der Brandenburgischen Technischen Universität in Cottbus; Ulrike Lehr, 38, Dipl.-Phys., M.Sc., ist Wissenschaftliche Mitarbeiterin am obigen Lehrstuhl.

¹ M. Ahlheim, U. Lehr: Ordnungspolitik und Treibhauseffekt – Wo bleiben die Bürgerpräferenzen?, in: WIRTSCHAFTSDIENST, 80. Jg. (2000), H. 4, S. 249-256.

² W. H. Hutt: Plan for reconstruction – A project for victory in war and peace, London 1943, S. 215.